

DOI : 10.14746/pp.2015.20.4.1

Bogdan KOSZEL

Poznań

Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009–2015)<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Autor w artykule dokonał analizy stanowiska Niemiec wobec greckiego kryzysu finansów publicznych po 2009 r. Wskazał, że finansowa pomoc dla Grecji nigdy w Niemczech nie była pod znakiem zapytania. Rządowi Merkel jednak chodziło o wdrożenie twardego programu oszczędności i dyscypliny budżetowej, od których uzależniała pomoc międzynarodowych instytucji finansowych. W swojej polityce wobec Grecji kanclerz musiała kierować się reakcjami społeczeństwa niemieckiego, które niechętnie godziło się na ustępstwa i dalsze wydatki z niemieckiego budżetu dla niesolidnego partnera.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, Grecja, kryzys finansowy

**W** 2008 r. pojawiły się oznaki załamania koniunktury zapoczątkowanego bankructwem banków i instytucji kredytowych w Stanach Zjednoczonych na niespotykaną w XXI wieku skalę. Stopniowo kryzys rozlał się na Europę i objął państwa strefy euro. Jak się wydaje to Francja lepiej wyczuła zagrożenie dla systemu finansowego Unii Europejskiej i zachęcała do radykalnych działań, tzn. stworzenia specjalnego parasola ochronnego w wysokości 300 mld euro dla unijnych państw zagrożonych bankructwem. Nie znalazło to w RFN zrozumienia. Niemcy z miejsca odrzucili tę propozycję, uważając wspólne działania za zbyt znaczne i proponując ograniczenie się tylko do rozwiązywania konkretnych przypadków, jeżeli rzeczywiście zaistnieje kryzysowa sytuacja. W Berlinie proponowano interwencję międzynarodową, bądź państwową tylko w ostateczności, w konkretnych, poszczególnych wypadkach, gdzie punkt ciężkości położony byłby na oszczędności, dyscyplinę budżetową i ograniczenie wewnętrznego zadłużenia państwa (Cziomer, 2013).

W końcu listopada 2008 r. kanclerz Angela Merkel nie wyraziła zgody na uruchomienie przez wszystkie państwa członkowskie UE 130 mld euro w formie pakietu antykryzysowego, dając do zrozumienia że jego przyjęcie będzie oznaczało wyrzucenie w błoto pieniędzy niemieckich podatników. Jakkolwiek pod naciskiem partnerów z UE rząd Merkel na początku grudnia w końcu zapowiedział wydanie 32 mld euro na polepszenie koniunktury gospodarczej we własnym kraju, Niemcy nadal były oskarżane o grę na zwłokę i niedoceniaanie narastającego zagrożenia (Koszel, 2011, s. 113).

W kwietniu 2009 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) ostrzegł, że pomimo podjętych środków kryzys może dotknąć kraje strefy euro i spowodować recesję gospodarczą i bezrobocie o olbrzymim natężeniu i zasięgu. Unia Walutowa i Gospodarcza

<sup>1</sup> Artykuł wykonano w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki „Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania” UMO-2013/09/B/HS5/00433.

UE stanęła przed olbrzymimi wyzwaniami i szybko okazało się, że jej najsłabsze państwa zachwiać mogą jej całą konstrukcją (Schmidt, 2008, s. 388–397). Na cenzurowanym znalazła się Grecja, która w 2001 r. tylnymi drzwiami weszła do unii walutowej, częściowo fałszując statystyki związane z konwergencją. Brak dyscypliny fiskalnej, związany z olbrzymimi wydatkami na cele społeczne i „życiem ponad stan” rychło doprowadziły do załamania się greckiej gospodarki i wzrostu zadłużenia wewnętrznego. Problemem stały się greckie obligacje. Początkowo papiery dłużne emitowane w euro miały podobną rentowność, niezależnie od kraju pochodzenia ze strefy euro. Do końca 2009 r. rentowność obligacji greckich zbliżona była do 4% (niemieckich – 2,98%). Jednakże już w październiku 2009 r. grecki minister finansów Giorgios Papakonstantinou poinformował o zwiększeniu deficytu budżetowego do 12,7%, co z miejsca pogłębiło nieufność rynków finansowych do tego kraju i wstrzymanie się od zakupu greckich obligacji. W końcu kwietnia 2010 r. rynkowe oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji Grecji wzrosło do 10,97%, czyli było ponad 3,5-krotnie wyższe od oprocentowania obligacji niemieckich. Zakup papierów greckich pomimo wysokiego oprocentowania był tak ryzykowny, że nie kwapiono się z ich nabywaniem. Obniżona została wiarygodność kredytowa Grecji do poziomu, przy którym obligacje określa się jako „śmieciowe” (Krakowski, 2011, s. 31).

Największy płatnik do budżetu UE Niemcy od początku mieli świadomość nadużyć statystycznych związanych z wejściem Grecji do unii walutowej. Ślady prowadziły do niemieckiego ministra finansów Hansa Eichela w rządzie Gerharda Schrödera, a dokumenty na ten temat opublikowane zostały w prasie niemieckiej w 2010 r. (*Griechenland-Krise*, 2010). Pomimo poczucia winy, Niemcy początkowo nie wyrażali zgody by rzucać Grekom koło ratunkowe. Kanclerz Merkel obawiała się, że w razie udzielenia wsparcia finansowego w kolejce do pomocy ustawią się inne kraje UE, jak np. Irlandia, Portugalia i Hiszpania. Sprzeciwiła się, by ewentualne wsparcie dla zadłużonej Grecji było udzielane w ramach skoordynowanych pożyczek od państw obszaru wspólnej waluty.

Przed spotkaniem w Brukseli Rady Europejskiej w marcu 2010 r. które miało zająć się m.in. kryzysem greckim odżyły spekulacje na temat postawy pani kanclerz. W prasie pojawiły się spekulacje, że największe państwo UE w pierwszej kolejności dbać będzie o interesy własnych podatników i nie pozwoli na żadne ustępstwa, które rujnowałyby zasady funkcjonowania unii walutowej. A. Merkel miała zasugerować, by łamiących zasady wyrzucać ze strefy euro. Minister finansów Wolfgang Schäuble proponował karać państwa nieprzestrzegające zasad zmniejszaniem ich siły głosu w instytucjach decyzyjnych Unii. Wiele gazet publikowało aroganckie żądania, by Grecy sprzedali swoje niezasiedlone wyspy, a kilku znanych polityków CDU i FDP przyłączyło się do tego apelu. Politycy greccy otwarcie mówili, iż teraz Niemcy ujawnią swoje prawdziwe oblicze i okaże się czy A. Merkel zasługuje bardziej na określenie „lady Europe”, czy „Frau Germania” (*Verkaufte*, 2009; *Empörte*, 2009).

Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25–26 marca 2010 r. w dużym stopniu przebiegało pod dyktando Niemiec i Francji. W konkluzjach ze szczytu zaapelowano o nową strategię koordynacji polityk gospodarczych i – co było wyraźną aluzją wobec Grecji – „zagwarantowanie jakości i wiarygodności danych statystycznych”. Powołano grupę zadaniową, której celem miało być opracowanie środków w celu szybszego wyjścia z kryzysu i zwiększenia dyscypliny budżetowej. Kanclerz Merkel określana teraz jako *madame non* wyrażała zgodę na pomoc dla Aten, ale opatrzyła ją twardymi warunkami.

Jej uczestnikiem miał być mający w takich operacjach doświadczenie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wsparcie mogło nastąpić tylko w kategoriach *ultimo ratio*, a reguły Paktu Stabilności i Wzrostu uległyby zaostrzeniu (*Rada Europejska 25–26 marca 2010*).

Po spotkaniu brukselskim, dwuznacznie komplementując panią kanclerz, prasa europejska porównywała ją do Margaret Thatcher, i „żelaznego” kanclerza Otto von Bismarcka, polityków, którzy potrafili narzucać swoje zdanie innym państwom. Zdaniem wielu polityków niemieckich podążyła ona śladem kanclerza G. Schrödera i jego *Realpolitik*, gdzie rzeczą nadrzędną była dbałość o niemieckie interesy. Z drugiej strony jej polityczni przeciwnicy zarzucali jej, że kieruje się niskimi pobudkami i zabiega o głosy wyborców przed wyborami krajowymi do Północnej Nadrenii-Westfalii, które miały się odbyć 9 maja 2010 r. (Fischer, 2010). Takie stwierdzenia były jednak uproszczone. W rzeczywistości Merkel miała silne argumenty za tym, by nie poddać się presji rynków i europejskiej opinii publicznej. Obwarowanie pomocy dla Grecji twardymi warunkami oraz zaangażowanie w nią MFW kosztowały czas, ale były konieczne. Także zarzuty o *Alleingang* nie do końca odpowiadały prawdzie, gdyż wiele państw chowając się za plecami pani kanclerz, popierało jej linię. Finansowe wsparcie dla Grecji nigdy nie stało w Berlinie pod znakiem zapytania – nie tylko z obawy o stabilność euro, lecz także ze względu na narodowy interes. Bankructwo Grecji uderzyłoby w pierwszym rzędzie w niemieckie banki, które zakupiły greckie obligacje na sumę około 40 mld euro.

Postulowany przez Niemcy udział Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako bezprecedensowa w historii strefy euro interwencja z zewnątrz, był dotąd przez wiele krajów z Francją na czele początkowo uważany za zamach na wiarygodność wspólnej waluty i poddanie się dyktatowi MFW kontrolowanemu przez USA. Nieprzypadkowo spadek wiarygodności i gwałtowny wzrost kosztów zadłużenia Grecji nastąpił w lutym 2010 r., kiedy rząd Francji na tym etapie zablokował zamiar Aten zwrócenia się o interwencję do MFW.

Plan pomocy miał również obejmować dwustronne dobrowolne pożyczki od państw strefy euro. Pożyczki miały być skoordynowane i wymagały jednomyślnej zgody całej strefy euro i Europejskiego Banku Centralnego. Warunkiem udzielenia pomocy miał być drastyczny program oszczędnościowy rządu J. Papandreu (Kauffmann, Unterwedde, 2010, s. 13–18).

23 kwietnia 2010 r. Grecja zwróciła się z oficjalną prośbą do Unii Europejskiej i MFW o pomoc finansową. 2 maja ministrowie finansów eurolandu uzgodnili pakiet ratunkowy dla Grecji w wysokości 110 mld euro na okres najbliższych trzech lat i to pod warunkiem dokonania ostrych cięć budżetowych. Udział MFW w akcji pomocy ustalony został na pułapie 30 mld euro.

27 kwietnia Ministerstwo Finansów RFN przedłożyło parlamentowi projekt specjalnej ustawy. 7 maja 2010 r. kanclerz Merkel na forum Bundestagu zaprezentowała posłom projekt planu pomocy dla Grecji i poinformowała, że udział Niemiec będzie wynosić 22,4 mld euro w formie pożyczek i gwarancji kredytowych. Jej zdaniem obietnica przyjęcia przez rząd grecki radykalnego programu obniżenia deficytu budżetowego pozwoli na uruchomienie planu pomocy. Kanclerz cierpliwie tłumaczyła, że żadna ważna decyzja w Unii Europejskiej nie może zostać podjęta bez Niemiec ani przeciw Niemcom. Twierdziła, nie można było udzielić Grecji pomocy finansowej wcześniej, ponieważ mogło to przynieść przeciwny efekt do zamierzonego. Wprowadzenie w życie pakietu ratunkowego dla Grecji było możliwe tylko wtedy, kiedy Grecja ujawniła, w jaki sposób zamierza

zredukować swój nadmierny deficyt budżetowy i zadłużenie wewnętrzne. Już po pierwszym czytaniu w Bundestagu przyjęto projekt ustawy pozwalający rządowi na uczestnictwo w planie ratunkowym. 19 maja w przyspieszonym tempie wpłynął do Bundestagu kolejny projekt o gwarancjach finansowych rządu w ramach europejskiego mechanizmu finansowego, a już 22 maja przyjął go Bundesrat i podpisał pod dokumentem jednym z ostatnich na tym urzędzie złożył prezydent RFN Horst Köhler (*Merkel obiecuje*, 2010).

W odpowiedzi na ostre kryteria udzielenia pomocy, mieszkańcy Grecji rozpoczęli akcję protestacyjną. Na ulicach Aten i wielu innych miast doszło do rozruchów, w wyniku których śmierć poniosły trzy osoby. Rząd J. Papandreu nie ugiął się przed żądaniami manifestantów i 6 maja po burzliwej debacie parlament grecki przyjął ustawy oszczędnościowe. 10 maja „trojka” uzgodniła utworzenie specjalnego pakietu ratunkowego w wysokości 750 mld euro na wypadek powtórzenia się podobnej sytuacji w innych słabszych ekonomicznie państwach strefy euro. Dzień później ministrowie finansów (ECOFIN) na podstawie art. 122. Traktatu o funkcjonowaniu UE ustanowili europejski mechanizm stabilności finansowej (*The European Financial Stability Mechanism – EFSM*) oraz powołano instytucjonalny instrument pomocy dla państw eurolandu o nazwie Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*The European Financial Stability Facility – EFSF*). Przewidywał on uruchomienie pożyczek i linii kredytowych oraz upoważniał Komisję Europejską do zaciągania pożyczek na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych. Kierowany przez specjalistę z Niemiec Klausa Reglinga miał być rozwiązaniem tymczasowym i zastąpionym w 2013 r. przez obliczony na lata specjalny mechanizm finansowy (Rozporządzenie, 2010).

Po otrzymaniu zgody parlamentu niemieckiego, ruszyła skoordynowana akcja państw strefy euro i MFW, co zaowocowało uruchamianiem kolejnych transz pomocy finansowej dla Grecji ze wspomnianego olbrzymiego pakietu finansowego w wysokości 110 mld euro. Pieniądze w pierwszej kolejności przeznaczone były na wsparcie banków krajowych, ustabilizowanie budżetu i powstrzymanie załamania gospodarczego.

W początkach 2011 r. zaobserwować można było zmianę strategii rządu niemieckiego w kwestii walki z kryzysem finansowym na obszarze eurolandu. Kanclerz Merkel przyjęła francuski punkt widzenia, że utworzenie rządu gospodarczego strefy euro jest koniecznością, a posiedzenia antykryzysowe w pierwszej kolejności powinny odbywać się w gronie 17 państw, tworzących eurogrupę. Niewątpliwie wpływ miała na to konieczność ratowania kolejnego państwa – Irlandii, gdzie doszło do zachwiania całego systemu bankowego i jego wsparcie ze strony rządu zachwiało finansami państwa. 21 listopada 2010 r. rząd irlandzki poprosił o pomoc i taką szybko otrzymał w postaci 85 mld euro pakietu ratunkowego. Sytuacja powtórzyła się w kilka miesięcy później, gdy 16 maja 2011 r. Portugalia otrzymała pomoc w wysokości 78 mld euro.

15 marca 2011 r. ministrowie finansów UE opowiedzieli się za planowaną reformą paktu stabilizacyjnego i ostrzejszymi sankcjami dla państw naruszających deficyt budżetowy. Pomimo, że 26 kwietnia Grecja poinformowała, że nie udało się jej obniżyć deficytu budżetowego w zakładanej skali, 3 czerwca „trojka” pozytywnie odniosła się do oszczędnościowych przedsięwzięć rządu greckiego.

W kwietniu 2011 r. rząd grecki pod presją Komisji Europejskiej ogłosił przyjęcie ostrego kursu na oszczędności w wydatkach państwa. Nadal utrzymywał się wysoki deficyt budżetowy (10,5% PKB), agencja ratingowa Standard & Poor's obniżyła o trzy stop-

nie poziom wiarygodności Grecji. Posiadane zasoby finansowe wystarczyć miały do połowy lipca. W obliczu grożącego krachu doszło do masowych wystąpień na ulicach greckich miast przeciwko drastycznym oszczędnościom rządu. Premier J. Papandreu zaproponował rekonstrukcję gabinetu i zwrócił się o wotum zaufania do parlamentu. Nie spowodowało to opadnięcia fali zamieszek, strajków i demonstracji, w dużym stopniu skierowanych przeciwko Niemcom winnym rzekomo greckim trudnościami (Morisse-Schilbach, 2011, s. 26–41).

10 czerwca 2011 r. niemiecki Bundestag uchwalił nowy pakiet pomocowy dla Grecji obwarowany jednakże twardymi warunkami. Ateny miały dokonać głębokiej prywatyzacji majątku państwowego i utrzymać oszczędnościowy kurs w polityce finansowej. Minister finansów W. Schäuble domagał się udziału w akcji ratunkowej prywatnych wierzycieli, przede wszystkim banków komercyjnych, które hojną ręką udzielały Grecji pożyczek i kupowały greckie obligacje, orientując się w oplakanym stanie finansów tego państwa (Hildebrand, 2011).

Według wyliczeń Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) w rękach europejskich banków znajdowały się greckie obligacje o wartości 52,3 mld USD. Z tego 43% tej kwoty przypadało na niemieckie instytucje finansowe, a kolejne 27% – na francuskie. Biorąc pod uwagę także długi tamtejszego sektora prywatnego, to właśnie francuskie banki były największym wierzycielem Grecji. Pod koniec 2010 r. państwo to było winne zagranicy prawie 150 mld USD. Zobowiązania wobec francuskich banków wynosiły 56,7 mld USD, a wobec niemieckich 34 mld USD (*Politycy*, 2011).

W drugiej połowie maja 2011 roku sytuacja finansowa wydawała się coraz trudniejsza. 23 maja w Atenach podjęto decyzję o następnych oszczędnościach. Miały one dotyczyć kolejnego obniżenia zarobków pracowników administracji państwowej, zmniejszenia ich liczby oraz podwyższenia podatków. Zlikwidowana miała zostać kwota wolna od opodatkowania (12 tys. euro rocznie), a zarabiający ponad 80 tys. euro mieliby zapłacić jednorazowy domiar. Jednocześnie zupełnie nowym podatkiem miałyby zostać obciążone duże i drogie nieruchomości. Premier J. Papandreu wierzył, że dzięki nowym oszczędnościom poprawi sceptyczne analizy Europejskiego Banku Centralnego i rynków finansowych. W tym samym czasie kredytujące zadłużoną Grecję kraje strefy euro coraz mocniej naciskały na to, by oprócz pakietu oszczędnościowego Ateny przyspieszyły spłacanie swoich zobowiązań poprzez prywatyzację. 24 maja 2011 roku grecki minister finansów Giorgos Papakonstantinu zapowiedział, że jeśli jego kraj nie otrzyma do końca lipca kolejnej transzy pomocy w wysokości 17 mld euro, to ogłosi niewypłacalność (Górniewicz, 2014, s. 43).

Najnowsze wydarzenia w Grecji doprowadziły 17 czerwca do nieplanowanego spotkania kanclerz Merkel z prezydentem Sarkozy’em w Berlinie. Obaj politycy uzgodnili konieczność dobrowolnego wsparcia finansowego dla Grecji ze strony sektora prywatnego. Uznali za konieczne przygotowanie dla Grecji drugiego pakietu pomocowego z czynnym udziałem Europejskiego Banku Centralnego. Warunkiem udzielenia pomocy miała być kontynuacja przez rząd grecki reform oszczędnościowych i porozumienie się w tej sprawie ważniejszych sił politycznych w tym kraju, a zwłaszcza konserwatywnej opozycji z socjalistami (*Griechenland-Hilfe*, 2011).

W zaistniałej sytuacji grożącej niewypłacalnością Aten, szczyt Unii Europejskiej w Brukseli 23–24 czerwca przyjął nowe zobowiązania wobec tego państwa, tym bar-



dziej, że premier J. Papandreu uzyskał w parlamencie votum zaufania i przyrzekł kontynuację surowych reform oszczędnościowych. Uzgodniono, że dodatkowe środki dla Grecji „będą finansowane ze źródeł publicznych, jak i prywatnych”. Oznaczało to nowy pakiet finansowy państw strefy euro i MFW w wysokości 109 mld euro. Po raz pierwszy uczestniczyć w nim miały banki komercyjne, fundusze emerytalne i instytucje ubezpieczeniowe na sumę 37 mld euro. Rada zaapelowała do Grecji o „jedność narodową” i poparcie wszystkich sił politycznych „w celu zapewnienia rygorystycznej i sprawnej realizacji reform” (*Rada Europejska 23–24 czerwca 2011 roku*).

Przyjęcie przez parlament grecki 29 czerwca reform oszczędnościowych spowodowało, że 2 lipca ministrowie finansów strefy euro uruchomili transfer do Grecji 12 mld euro pochodzących jeszcze z pierwszego pakietu pomocowego na załatwienie najpilniejszych potrzeb. „Europejczycy sami zafundowali sobie taką dramaturgię – pisał Christoph B. Schiltz znany komentator dziennika «Die Welt»: Nie mieli przy tym wyboru. Jeżeli Grecja w lipcu nie ma splajtować, muszą płacić, obojętnie czy będzie się oszczędzać, czy też nie. Gotówka za oszczędzanie. Piękne motto, ale to nie jest żaden środek nacisku” (Schiltz, 2011).

Rezultaty brukselskiego szczytu z 21 lipca uznane zostały za połowiczne. Kanclerz Merkel mogła zaliczyć do swoich sukcesów udział prywatnych wierzycieli w pomocy dla Grecji, o co miesiącami zabiegała. Grecja otrzymać miała nowy zastrzyk pieniędzy z EFSF w postaci niskooprocentowanego kredytu (3,5%), a okres spłaty wydłużono z 7,5 do 15 lat. Poszerzone zostały instrumenty działania antykryzysowego w ramach EFSF. Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej mógł w przyszłości kupować świeżo emitowane obligacje państw członkowskich strefy euro, jak też dokonywać ich zakupu na rynku wtórnym (w wyjątkowych przypadkach w obrocie giełdowym). Pojawić się miała możliwość uruchomienia prewencyjnych linii kredytowych, które nie musiały być wykorzystane, ale mogły służyć do uspokojenia rynków kapitałowych (*Umschuldungspläne*, 2011).

Dążeniom do bliższej integracji ekonomicznej w strefie euro wychodziła naprzeciw kolejna propozycja kanclerz Merkel i prezydenta Srakozy’ego ogłoszona 16 sierpnia po rozmowach w Pałacu Elizejskim. Wracając do starych propozycji obaj politycy zaproponowali utworzenie rządu ekonomicznego strefy euro, który miałby zbierać się dwa razy w roku. Na jego czele stanąć miał H. van Rompuy. Zamierzano wprowadzić dodatkowo w konstytucjach państw eurolandu progi zadłużania się, a także podatek od transakcji finansowych. Zgłoszono postulat, aby od początku 2013 r. obowiązywała wspólna podstawa obliczania podatku CIT, co obniży konkurencyjność przedsiębiorstw z krajów, które mają niskie stawki tego podatku (*Der Gipfel*, 2011).

Postulaty przedstawione na szczycie spotkały się w Niemczech z krytyką partii opozycyjnych (SPD, Partii Zielonych i Partii Lewicy). Opozycja oceniła krytycznie postanowienia szczytu jako deklaracje i działania pozorowane, które zamiast stabilizować strefę euro, zaostrzają jej kryzys. Partie domagały się konkretnych rozwiązań, m.in. wprowadzenia euroobligacji jako metody stanowiącej mniejsze zło dla Niemiec niż kolejne pakiety ratunkowe dla bankrutujących krajów. Kanclerz Merkel została skrytykowana również za to, że ze względu na koalicyjną FDP, stanowczo sprzeciwiającą się wprowadzeniu euroobligacji, pominęła ten temat w oficjalnym programie spotkania z prezydentem Sarkozy’em. Zastrzeżenia do polityki rządu w sprawie działań mających uratować

euro zgłosił publicznie prezydent Christian Wulff. Wielu deputowanych CDU proponowało, aby Grecja wystąpiła ze strefy euro i ogłosiła bankructwo. Ambitna i niesubordynowana minister pracy w rządzie CDU/CSU–FDP Ursula von der Leyen domagała się, by dalsze wsparcie dla Grecji odbyło się pod warunkiem, że Ateny dadzą pod zastaw swoje rezerwy złota (Jendroszczyk, 2011).

Atakowanej nawet we własnym obozie kanclerz Merkel udało się na posiedzeniu gabinetu 31 sierpnia przyjąć nowe ustalenia podjęte w sprawie udziału Niemiec w poszerzeniu mechanizmu EFSF, ale ostateczną decyzję w tej kwestii musieli podjąć posłowie. Kanclerz mogła też odetchnąć, gdy na początku września wydane zostało orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W przyspieszonym trybie grupa tzw. eurorebeliantów na czele ze znanym z wcześniejszych podobnych wystąpień bawarskim politykiem Peterem Gauweilerem wspieranym przez profesora prawa i konstytucjonalistę z Norymburgii Karla Albrechta Schachtschneidera, ekonomistę z Tybingi Joachima Starbatty'ego, byłego hamburskiego senatora Wilhelma Nöllinga, 82-letniego ekonomistę Wilhelma Hankela oraz byłego szefa koncernu Thyssena Dietera Spethmanna złożyła skargę konstytucyjną, że ich zdaniem decyzja rządu o udziale w EFSF doprowadzi do powiększenia i tak już rekordowego zadłużenia Niemiec oraz rozkręci inflację. Skarga została odrzucona, ale Trybunał z Karlsruhe uznał że w przyszłości rząd, zanim pożyczyci innemu krajowi pieniądze, musi uzyskać zgodę komisji budżetowej parlamentu (*Beschwerde*, 2011).

Pomimo, że 4 września CDU poniosła kolejną dotkliwą porażkę w wyborach krajowych do landtagu w Meklemburgii-Przedpomorzu, w trzy dni później w Bundestagu kanclerz Merkel przestrzegła deputowanych, że „jeśli upadnie euro, upadnie Europa”. Podkreśliła, iż „euro nie może upaść, nie może i nie upadnie, o ile pójdziemy długą i trudną drogą. Ale jest to droga właściwa” – zapewniała kanclerz. I przekonywała, że opanowanie tego kryzysu to zadanie dla obecnego pokolenia. Werbowała zwolenników mówiąc, że przyszłość Niemiec „jest nierozdzielnie związana z przyszłością Europy”, a Europa „oznacza wiele, znacznie więcej niż wspólna waluta”. Zapowiedziała oszczędności i atakowała przy tym poprzedni rząd SPD i Zielonych, który nie potrafił zreformować finansów publicznych i wbrew zdaniu ekspertów zgodził się, by Grecja weszła do strefy euro. W odpowiedzi socjaldemokraci zarzucili jej, że prowadzi chaotyczną politykę zagraniczną i zwlekała z daniem zielonego światła dla pomocy Grecji, bo nie chciała drażnić wyborców przed ważnymi wyborami do parlamentów krajowych (Kumm, 2011).

Przed ważnym dla gabinetu Merkel głosowaniem w Bundestagu w końcu września 2011 r. Niemcy wzmogli naciski na Grecję, aby ta kontynuowała zdecydowanie dzieło naprawy finansów państwa, gdyż od tego zależeć będzie dopływ pieniędzy do jej gospodarki w postaci kolejnej transzy z EFSF. Jednocześnie, działając w napięciu i atmosferze pewnej nerwowości, kanclerz Merkel zmuszona była do pacyfikacji opornych polityków i posłów we własnych szeregach partii Unii i koalicyjnej FDP, której przywódca i zarazem wicekanclerz, minister gospodarki i technologii Philipp Rösler otwarcie mówił o konieczności dopuszczenia do bankructwa Grecji. „Nigdy dotąd się nie zdarzyło – pisał komentator konserwatywnej „Frankfurter Allgemeine Zeitung” Günter Bannas – by wicekanclerz i szef koalicyjnej partii został tak złażany przez gremium przywódcze CDU” (Bannas, 2011).

16 września na nieformalnym spotkaniu ministrów finansów UE we Wrocławiu zdecydowano, że decyzja o wypłacie kolejnej transzy pomocy dla Aten w wysokości 8 mld

euro zapadnie dopiero w październiku 2011 r., a nie we wrześniu, jak wcześniej planowano. Minister Schäuble próbował przeciąć spekulacje o napięciach w łonie koalicji i zapewniał, że niemiecki rząd jest zgodny w sprawie działań służących ratowaniu Grecji i stabilizacji euro i w tej kwestii mówi jednym głosem (*EU-Finanzministertreffen*, 2011).

Zanim pierwszy pakiet pomocy się wyczerpał, Grecja otrzymała w lutym 2012 r. drugi pakiet obejmujący kwotę 130 mld euro. Pożyczki były nisko oprocentowane, a ich spłata rozłożona na 30 lat (do roku 2054). Prywatni właściciele obligacji zostali nakłonieni do wydłużenia terminu spłaty, obniżenia oprocentowania i zaakceptowania łącznie 53,5% strat w stosunku do wartości nominalnej obligacji.

W listopadzie 2011 r. w wyniku porozumienia dwóch najważniejszych partii socjalistycznej PASOK i konserwatywnej Nowej Demokracji funkcję szefa powierzono Lukasowi Papadimosowi. Jego gabinet funkcjonował do wyborów parlamentarnych, które odbyły się 6 maja 2012 r. Ze względu na niemożność utworzenia większości parlamentarnej zdolnej wyłonić rząd, rozpisano nowe wybory na 17 czerwca 2012 r. W ich wyniku wzmocniła się Nowa Demokracja, a po osiągnięciu porozumienia z PASOK ostatecznie wyłoniony został koalicyjny rząd pod kierownictwem Andonisa Saramasa.

Nowy rząd, który zaapelował do międzynarodowych instytucji finansowych o cierpliwość i kredyt zaufania został dobrze przyjęty w Niemczech. Był chwalony za opowiedzenie się za bliską współpracą z Brukselą w walce z recesją gospodarczą i kontynuacją polityki *austerity*. We wrześniu złożył wizytę w Berlinie, gdzie otrzymał deklarację, że Niemcy życzą Grekom pozostania w strefie euro. Jednocześnie kanclerz przestrzegła, że Grecy muszą skrupulatnie wypełniać swoje oszczędnościowe zobowiązania, gdyż będzie to warunkiem współpracy z „trojką” (Wittrock, 2012).

W październiku 2012 r. kanclerz Merkel odbyła wizytę w Grecji, której towarzyszyły wielotysięczne antyniemieckiej demonstracje. Nie bez złośliwości prasa niemiecka wypominała kanclerz Merkel jej ostatnią wizytę w tym kraju w 2007 r., kiedy to namawiała Greków do zakupów niemieckiego uzbrojenia, z których to sprzedaży niemieckie koncerny ciągnęły pokaźne zyski. W Atenach zarzucała Grekom opieszałość we wprowadzaniu radykalnych reform i zachęcała do wytrwałości. Nie składała wiążących obietnic, gdyż decyzje w sprawie zarządzania greckim kryzysem leżały w rękach „trojki” – Europejskiego Banku Centralnego (EBC), MFW i Komisji Europejskiej. Obiecywała jedynie niemieckie wsparcie finansowe dla greckiej służby zdrowia i na rozwój lokalnych samorządów (Appenzeller, 2012).

W 2013 r. przed wyborami parlamentarnymi do Bundestagu kanclerz Merkel miała świadomość, że wskutek społecznego oporu program oszczędnościowy rządu greckiego praktycznie nie daje efektów, a drakońska kuracja zaaplikowana temu państwu pod presją Berlina tylko pobudza antyniemieckie nastroje na ulicach greckich miast. W tej sytuacji kanclerz musiała umiejętnie lawirować. W kampanii wyborczej w Niemczech, by nie zrażać do siebie obywateli, pokazywała twarde oblicze „Frau Germanii” – nieustępliwość i troskę o pieniądze niemieckich podatników, ale na zewnątrz wielokrotnie powtarzała znaną wypowiedź, że „euro nie może upaść” i dawała do zrozumienia, że w 2014 r. bierze pod uwagę udzielenie kolejnej pomocy finansowej Grecji.

Przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. kanclerz powtórnie udała się do Grecji. 14 kwietnia w czasie sześciogodzinnego pobytu zachęcała Greków do wytrwałości, kontynuowania bolesnych reform oszczędnościowych i wskazywała na ol-



brzymie możliwości tkwiące w greckim potencjale turystycznym. Podobnie jak wcześniej, jej pobytowi towarzyszyły antyniemieckie manifestacje. Postawiona w stan nadzwyczajnej gotowości policja rozmieściła 7000 funkcjonariuszy wokół parlamentu, kancelarii premiera, niemieckiej ambasady i instytutu Goethego (*Athen-Besuch*, 2014).

Rok 2015 stał się dla Grecji najtrudniejszy. Jej zadłużenie urosło do niebotycznego pułapu 320 mld euro, z czego 220 mld stanowiły dwa znane pakiety pomocowe. Spłaty tylko w tym roku wynieść miały ogółem 22,3 mld euro. Można to było uczynić tylko w ścisłym porozumieniu z „trojką” i spłacać stare długi poprzez zaciąganie nowych, co zresztą było powszechną praktyką bankową. Jednakże program reform został zahamowany. Zadłużenie wewnętrzne do 2013 rosło zamiast maleć, rozmyły się plany prywatyzacji, gdyż zamiast planowanych 50 mld euro z tego tytułu osiągnięto zaledwie 3,2 mld. Kraj popadł w głęboką recesję, deficyt budżetowy w 2013 r. osiągnął 8,7% (Gadomski, 2015).

Nic dziwnego, że autorytet premiera Samarasa spadł praktycznie do zera, a w wyborach parlamentarnych w styczniu 2015 r. zwyciężyła lewicowa, populistyczna SYRIZA. Premierem został deklarujący walkę z brukselskim dyktatem Alexis Tsipras. Pogłębiła się niechęć do Niemiec, od których zaczęto ponownie domagać się spłaty reparacji wojennych za szkody wyrządzone przez niemiecki reżim okupacyjny w latach 1941–1944. Symbolem greckiej nienawiści stał się pokazywany w mediach w nazistowskim mundurze minister W. Schäuble jak uważano zaprzysięgły wróg jakichkolwiek ustępstw wobec Aten (Schäuble, 2015).

Jak się spodziewano, w Niemczech z dużą niechęcią przyjęto – jak pisano w prasie – rządy nieobliczalnej SYRIZY. Szef działu zagranicznego opiniotwórczej „Frankfurter Allgemeine Zeitung” Klaus-Dieter Frankeneberger bez ogródek pisał, że nowy rząd „marnuje cenny czas na polityczne błazeństwa i szantaże wspierane antyniemieckimi resentymentami” (Frankeneberger, 2015).

Od lutego rząd A. Tsiprasa negocjował z „trojką” na temat złagodzenia warunków, które Grecja musiałaby spełnić, aby otrzymać od eurogrupy 7,2 mld euro – za pomocą których uregulowałaby swoje zobowiązania wobec MFW. Premier Grecji twierdził, że narzucone przez instytucje „trojki” zaciskanie pasa ma katastrofalne skutki dla greckiego społeczeństwa i gospodarki. Kredytodawcy Aten odrzucili propozycje złagodzenia warunków pomocy. A Tsipras zagrał *va banque* i odrzucił ofertę eurolandu: 12 mld euro kredytów pomocowych do listopada w zamian za cięcia budżetowe i trudne reformy.

Wizyta nowego premiera Grecji A. Tsiprasa w Berlinie w marcu 2015 r. nie przyniosła żadnego przełomu. Pomimo utyskiwań premiera, że Grecja znajduje się na progu wytrzymałości, Niemcy zapowiedzieli dokładne przyjrzenie się przez eurogrupę programowi reform rządu SYRIZY. Powtarzali, że liczyć się będą tylko reformy strukturalne, solidnie skonstruowany budżet i sprawnie funkcjonująca administracja (Schäfers, 2015). Jednocześnie w Niemczech nasiliły się głosy polityków i ekspertów opowiadających się za kontrolowanym wyjściem Grecji ze strefy euro (Grexit) jako najlepszym rozwiązaniem. Znany ekonomista, dyrektor monachijskiego renomowanego Instytutu Badań Nad Gospodarką, Hans Werner Sinn, nawoływał do zamiany przez Grecję euro na drachmy co miałoby przynieść wzmocnienie konkurencyjności gospodarki greckiej. Za czołowego orędownika takiego rozwiązania uchodził też minister Schäuble, który nie wykluczał możliwości opuszczenia przez Grecję strefy euro na 4–5 lat i późniejszy powrót tego państwa do wspólnej waluty (Siedenbiedel, 2015; Bannas, 2015).

W końcu czerwca 2015 r. Grecja oświadczyła, że nie jest w stanie spłacić wartej 1,6 mld euro raty na rzecz MFW, a 30 czerwca wygasła umowa, którą Grecja zawarła z Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej. Jednocześnie premier Tsipras zapowiedział na 5 lipca rozpoznanie referendum w kwestii porozumienia z międzynarodowymi wierzycielami. Wobec takiego zwrotu sytuacji, kanclerz Merkel 29 czerwca w pilnym trybie zwołała zebranie liderów partii tworzących jej rząd – CDU, CSU i SPD oraz partii opozycyjnych reprezentowanych w Bundestagu – Lewicy i Zielonych. W spotkaniu wzięli także udział szefowie klubów parlamentarnych tych ugrupowań. Po spotkaniu stwierdziła, że po stronie greckiej nie było woli do kompromisu, co uwidoczniło się w przerwaniu negocjacji i decyzji o referendum, ale jeśli po referendum rząd grecki poprosi o wznowienie negocjacji, to Niemcy nie wniosą sprzeciwu (Merkel, 2015).

Nie było tajemnicą, że greckie referendum miało być środkiem nacisku na eurogrupę, by rozpocząć negocjacje na nowych lepszych dla Grecji warunkach. Po jego korzystnym dla rządu wyniku (61,31% przeciwko warunkom zagranicznej pomocy i 38,69 % na tak) premier Tsipras zapowiedział, że przedstawi nowy wniosek o pomoc finansową z Europejskiego Mechanizmu Stabilności. 7 lipca po szczycie państw strefy euro przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk potwierdził, że organy strefy są gotowe podjąć wszelkie działania, by zapewnić Grecji stabilność finansową. Kolejne spotkanie 12 lipca dało zielone światło do dalszych negocjacji finansowych, ale przedstawiono listę twardych warunków, które miały być uchwalone przez grecki parlament jako warunek wstępny. Na liście widniały m.in. żądania usprawnienia systemu VAT i poszerzenie bazy podatkowej, by zwiększyć dochody budżetu, stabilność systemu emerytalnego w ramach całościowego programu reform emerytalnych, reformy w sądownictwie i bankowości, czy zapewnienie pełnej niezależności prawnej urzędu statystycznego ELSTAT (Oświadczenie, 2015).

Kiedy rząd w Atenach zaaprobował warunki, 17 lipca doszło do głosowania w Bundestagu nad pełnomocnictwami dla gabinetu w sprawie kontynuowania akcji pomocowej dla Grecji i trzeciego pakietu ratunkowego. Kanclerz wygrała przekonująco: na 598 oddanych głosów, jej politykę wsparło 439 deputowanych, ale wśród głosujących na „nie” (119) znalazło się aż 60 spośród posłów z jej macierzystej partii CDU (*Bundestag stimmt*, 2015).

20 lipca Grecja otrzymała pilną pożyczkę w wysokości 7,16 mld euro, co pozwoliło jej na spłacenie zaległości wobec MFW i należnej raty do Europejskiego Banku Centralnego. Środki pochodziły ze wspólnego dla całej UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM) – na jego wykorzystanie musiały się zgodzić także kraje spoza strefy euro. 23 lipca parlament grecki z dużymi oporami przyjął pakiet reform, co pozwoliło uruchomić negocjacje nad trzyletnim programem wsparcia tego kraju, ocenianym na 86 mld euro.

Niemcy mogli mieć powody do zadowolenia z takiego rozwoju sytuacji, gdyż oddała się perspektywa Grexitu. Mieli oni też najwięcej do stracenia. W wyniku finansowego załamania się Grecji utraciliby ok. 65 mld euro. Niektórzy jednak ekonomiści byli zdania, że to Niemcy zostały największym beneficjentem sytuacji w Grecji i szerzej kryzysu finansowego strefy euro. Według Instytutu Badań nad Gospodarką w Halle niemieckie państwo zaoszczędziło ok. 100 mld euro dzięki olbrzymiemu zapotrzebowaniu na godne zaufania niemieckie obligacje, co umożliwiała regularne zmniejszania stopy ich oprocentowania (Deutschland, 2015).

W Niemczech obawiano się konsekwencji makroekonomicznych związanych z Grexitem, gdyż to mogło doprowadzić do destabilizacji strefy euro i zawirowań na międzynarodowym rynku finansowym. Kryzys mógłby dotknąć Hiszpanię i Portugalię i – w reakcji łańcuchowej – ostatecznie Francję, co oznaczałoby koniec strefy euro. Liczyły się też argumenty polityczne. Grecja pod rządami Tsiprasa zasugerowała jako alternatywę dla UE zbliżenie z Rosją, która ma w Brukseli od kilku lat najgorsze notowania. Grecja liczy się jako partner do walki z nielegalną imigracją, jest ważnym członkiem NATO strzegącym jej wschodniej flanki na Morzu Śródziemnym. I wreszcie Grexit podważyłby spójność i zwartość całej Unii Europejskiej, co dla Niemców nie byłoby do przyjęcia (Sattar, 2015).

sierpień 2015

### Bibliografia

- Appenzeller G. (2012), *Auf die Geste kommt es an*, „Der Tagesspiegel” z 9.10.
- Athen-Besuch: Merkel verlangt von Griechen mehr Reformen (2014), „Der Spiegel” z 11.04.
- Bannas G. (2011), *Die Kanzlerin und der Sündenbock*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 15.09.
- Beschwerde zurückgewiesen: Bundesverfassungsgericht billigt EU-Rettungsschirm (2011), „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 7.09.
- Bundestag stimmt für Verhandlungen über drittes Hilfspaket (2015), „Die Zeit” z 17.07.
- Cziomer E. (2013), *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.
- Der Gipfel der Erwartungen (2011), „Handelsblatt” z 16.08.
- Deutschland möchte guter Partner sein, Die Bundeskanzlerin, 9.10.2012 <http://www.bundestkanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reiseberichte/2012-10-09-kanzlerin-athen-grc.html>, 17.08.2015.
- Deutschland ist der Gewinner (2015), „Frankfurter Rundschau” z 10.08.
- Empörte Griechen wollen Inseln nicht verkaufen (2010), „Die Welt” z 4.03.
- EU-Finanzministertreffen: Griechenland-Rettung verzögert sich (2011), „Financial Times Deutschland” z 17.09.
- Fischer J. (2010), *Frau Germania. Merkel und Europa*, „Süddeutsche Zeitung” z 29.03.
- Frankenberger K.-D. (2015), „Schluss mit den Clownerien”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 23.03.
- Górniewicz G. (2014), *Kryzys finansów publicznych Grecji*, „Studia z zakresu prawa administracji i zarządzania UKW”, t. 6.
- Griechenland-Krise: Neue Dokumente setzen Hans Eichel unter Druck (2010), „Die Welt” z 2.11.
- Griechenland-Hilfe: Merkel und Sarkozy wollen Privatsektor beteiligen (2011), „Die Welt” z 17.06.
- Hildebrand J. (2011), *Merkel und Schäuble werben für weiteres Hilfspaket*, „Die Welt” z 8.06.
- Jendroszczyk P. (2011), *Wszyscy przeciwko Merkel*, „Rzeczpospolita” z 25.08.
- Kauffmann P., Unterwede H. (2010), *Verlorene Konvergenz? Deutschland, Frankreich und die Euro-Krise*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Bd. 43.
- Koszel B. (2011), *Niemcy wobec kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 5.
- Krakowski J. (2011), *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2.

- Kumm W. (2011), *Merkel verteidigt die Euro-Rettung*, „Die Zeit” z 7.09.
- Merkel obiecuje pomoc dla Grecji i straszy* (2010), „Gazeta Wyborcza” z 20.05.
- Morisse-Schilbach M. (2011), „*Ach Deutschland!*”: *Greece, the Euro crisis, and the costs and benefits of being a benign hegemon*, „Internationale Politik und Gesellschaft”.
- Politycy chcą, aby banki dołączyły do pomocy dla Grecji* (2011), „Gazeta Wyborcza” z 30.06.
- Rada Europejska 25–26 marca 2010. Konkluzje*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_17.08.2015](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_17.08.2015); Rozporządzenie Rady ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, [http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09606.pl10.pdf\\_data/docs/pressdata/PL/ec/113605.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st09/st09606.pl10.pdf_data/docs/pressdata/PL/ec/113605.pdf), 17.08.2015.
- Rada Europejska 23–24 czerwca 2011 roku. Konkluzje*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf), 17.08.2015.
- Samaras verspricht noch härteren Sparkurs* (2012), „Die Zeit” z 6.07.
- Sattar M. (2015), *Die Rückkehr der Geopolitik. Die Gefahren eines Grexit sind heute eher politischer Art*, „Internationale Politik”, nr 3.
- Schlitz Ch. B. (2011), *Viele Regierungschefs sind von Griechenland genervt*, „Die Welt” z 23.06.
- Schmidt A. (2009), *Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – Die erste Bewährungsprobe für Die Wirtschafts- und Währungsunion*, „Integration”, nr 4.
- Verkauft doch euere Inseln, ihre Pleite-Griechen* (2009), „Das Bild” z 27.10.
- Umschuldungspläne: Gewinner und Verlierer der Griechenland-Einigung* (2011), „Financial Times Deutschland” z 22.07.
- Witrock Ph. (2012), *Samaras-Besuch in Berlin: Merkel macht Griechen ein bisschen Hoffnung*, „Der Spiegel” z 24.08.

---

## Germany on the Greek financial crisis (2009–2015)

### Summary

The author of the paper analyses the German position on the Greek crisis in public finances after 2009. He points out that providing financial aid to Greece was never questioned, even in Germany. What the government of Angela Merkel had in mind, however, was for Greece to implement strict austerity and budgetary discipline, on which the assistance from international financial institutions would rely. In its policy towards Greece, the German Chancellor had to take into account the reactions of German society, which was reluctant to make concessions and further outlays from the German budget for the defaulting partner.

**Key words:** Germany, Greece, financial crisis